

¿Cómo evaluar el desempeño legislativo?: una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina

Bárcena Juárez, Sergio Arturo

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bárcena Juárez, S. A. (2019). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo?: una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 395-426. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.63130>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina

How to Assess Legislative Performance? A Methodological Proposal for Classifying Legislative Initiatives in Mexico and Latin America

Sergio Arturo Bárcena Juárez*

Recibido: 16 de enero de 2018

Aceptado: 6 de octubre 2018

RESUMEN

El presente artículo plantea una discusión alrededor de la medición del desempeño legislativo en las transiciones democráticas latinoamericanas. En estos contextos, donde los congresos se han reincorporado al circuito formal de la toma de decisiones públicas, los representantes se muestran cada vez más interesados en promover reformas jurídicas. No obstante, los indicadores hasta ahora empleados evalúan el desempeño parlamentario por la cantidad de iniciativas presentadas, sin distinguir entre propuestas triviales y de gran calado. Atendiendo dicha insuficiencia metodológica, este texto propone un instrumento de medición aplicable al caso mexicano (con miras a extrapolarse a otros contextos presidenciales de Latinoamérica), para clasificar el desempeño parlamentario en función de la relevancia, profundidad y nivel transformativo de las iniciativas promovidas por los representantes parlamentarios.

ABSTRACT

This article discusses how legislative performance in Latin American democratic transitions is assessed. In contexts where legislatures have resumed the formal circuit of public decision-making, congressmen have become increasingly active in promoting law reforms. However indicators used so far assess legislative performance based on the number of bills presented by legislators, making no distinction between irrelevant and transcendental proposals. Considering such methodological lack, this article suggests an assessment tool that can be applied to the Mexican case –with the view of extrapolating it to other Latin American presidential contexts– to classify legislative performance according to the relevance, depth, and transformative capacity of bills proposed by the parliamentary representatives.

* Escuela de Humanidades del Tecnológico de Monterrey Ciudad de México. Correo electrónico: <sergio.barcena@itesm.mx>.

Palabras clave: desempeño; diputados; legislativo; iniciativas; clasificación; metodología.

Keywords: performance; lawmakers; legislative bill; classification; methodology.

Introducción

Este artículo presenta una metodología para evaluar las iniciativas de ley propuestas por los congresistas atendiendo criterios cualitativos, como el tipo de modificación jurídica que promueven, la profundidad de los cambios sugeridos y el nivel de coordinación requerida para su aprobación. Para justificar el sustrato teórico, así como las consideraciones metodológicas de dicho instrumento, este texto hace un recorrido por la literatura disciplinar de los estudios legislativos, destacando el desarrollo de instrumentos para la medición jerárquica de las iniciativas de ley.

La construcción de una herramienta de tal naturaleza responde a una necesidad contextual del subcontinente latinoamericano, donde es cada vez más común que los congresistas sean los principales promoventes de reformas. No obstante, al darse este fenómeno en escenarios de creciente competitividad electoral, con cuadros parlamentarios en proceso de profesionalización, y ante la ausencia de información puntual sobre la acción parlamentaria, se corre el riesgo de que los representantes promuevan cambios jurídicos de poca trascendencia, que no abonen a la gobernabilidad, y que legislen tan solo para cultivar su carrera personal, satisfaciendo las demandas que garanticen el desarrollo de su futuro político antes que promover aquellos cambios que adapten el marco jurídico a las condiciones reales de vida del colectivo al que pertenecen.

Ante las condiciones arriba descritas, se hace imperante que los ciudadanos y la opinión pública cuenten con instrumentos eficaces que permitan evaluar la labor de los legisladores de manera puntual y objetiva, para así incrementar la rendición de cuentas y consolidar la receptividad de los congresistas con respecto al sentir ciudadano.

En su primer apartado, este artículo examina el estado actual de la disciplina y los mecanismos de evaluación parlamentaria. Posteriormente, se revisan los esfuerzos incipientes de clasificación de iniciativas surgidos en las décadas de 1960 y 1970 para después describir los indicadores propuestos por una nueva generación de estudiosos a partir de la última década del siglo xx, quienes perfeccionaron tanto los argumentos como la metodología de los indicadores. El siguiente apartado retoma los primeros índices diseñados para clasificar iniciativas de legislaturas latinoamericanas. Después se discuten los principales esfuerzos de ordenamiento de proyectos parlamentarios en el caso mexicano, para finalmente plantear el “Índice Multidimensional de Trascendencia”, que retoma los aspectos teórico-metodológicos más relevantes de la revisión de la literatura, con miras a aplicarse en distintos congresos latinoamericanos.

Problematización e hipótesis

En el ámbito latinoamericano contemporáneo, el desempeño de asambleas y congresistas ha despertado un interés investigativo que se refleja en la proliferación de estudios de caso, trabajos comparativos y esfuerzos compilatorios sobre la actividad legislativa en la región (Cox, Morgenstern y Wolfson, 2001; Morgenstern y Nacif, 2002; Crisp *et al.*, 2004; Chasqueti y Buquet, 2004; Llanos y Nolte, 2006; Alcántara, García y Sánchez, 2005; Jiménez, 2007; Calvo, 2013; Béjar, 2014).

La premisa subyacente en escenarios donde los congresos dejan de ser actores marginales para convertirse en arenas activas de decisión pública es que, al contar con información precisa, tanto ciudadanos como circuitos parlamentarios pueden reconocer: a) la sensibilidad de los órganos legislativos para escuchar y tramitar las demandas sociales más sentidas y, b) la eficiencia de las asambleas para generar marcos normativos que fortalezcan el compromiso con procedimientos democráticos.

A diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, donde el gobierno es el fabricante –por antonomasia– de las leyes nacionales, en los modelos presidenciales contemporáneos resulta cada vez más común que los congresistas asuman el papel de promotores activos de legislación (Taylor-Robinson y Díaz, 1999; Lanzaro *et al.*, 2000; Amorim y Santos, 2003; Alemán y Calvo, 2007; García, 2007; Béjar, 2012).

Diversas hipótesis podrían esgrimirse en torno a las causas y consecuencias del fenómeno arriba referido. Desde el riesgo que representa para la imagen de un presidente que sus iniciativas sean derrotadas en la asamblea (García, 2007), hasta el hecho de que un sistema electoral competitivo y descentralizado motive a los legisladores a procurar nexos con sus electorados –actuales o prospectivos– mediante la promoción de reformas atractivas y/o la reconducción focalizada de recursos públicos (Taylor-Robinson y Díaz, 1999; González, 2001).

Lo cierto es que, en realidades como la mexicana, la actividad legislativa a nivel nacional se ha venido nutriendo primordialmente de iniciativas redactadas por congresistas federales. Piénsese que, entre 1985 y 2015, el promedio de iniciativas por legislador creció más de 2 500%, al pasar de 0.21 en 1988 a 5.52 propuestas *per cápita* en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012) (Bárcena, 2017).

El mayor desafío que puede enfrentar un sistema político en el que los congresistas son los principales creadores legislativos es que las propuestas de ley debatidas en la asamblea no abonen a la gobernanza, establezcan cambios cosméticos, respondan a intereses parciales o se concentren en la promoción individual de sus iniciadores, sin miras a convertirse en factores jurídicos para la gobernabilidad. En un escenario de esta naturaleza es una necesidad ciudadana primordial el contar con instrumentos que permitan diferenciar entre los proyectos con verdadera esencia de Estado y aquellas propuestas meramente autopromocionales.

Ahora bien, en casos como el de México, donde se han dado avances contundentes hacia la democratización, se esperaría que ciertas instituciones gozaran de altos niveles de aceptación entre la ciudadanía. Entre ellas, la Cámara de Diputados, que fue un pilar institucional del proceso democratizador del país a finales del siglo xx, dado que en su interior se construyeron los acuerdos para las reformas legales que abrieron paso a la democracia, se configuraron las primeras decisiones plurales de gobierno y se puso un alto a la unilateralidad ejecutiva. No obstante, prevalece una opinión negativa en torno al Congreso Federal (Ramos, 2018; CESOP, 2014). A este fenómeno contribuye que distintos ejercicios evaluatorios realizados tanto por medios de información (Macedo, 2017; Chávez, 2016a, 2016b; Saúl, Guazo y Hernández, 2016; Franco, 2017; Robles y Rojas, 2016), como por agrupaciones de la sociedad civil (Borde Político; Atlas Político, A.C.; Ciudadanos Observando, A.C.; Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.), se han mantenido en la línea de calificar el desempeño de diputados y senadores mediante factores cuantitativos que hacen esperar un comportamiento empresarial de los parlamentarios, dando por supuesto que la cantidad de piezas legislativas producidas es un criterio efectivo para evaluar su actividad (Dworak, 2013; 2015; 2017).

Asimismo, los esfuerzos académicos emprendidos para comprender y calificar el desempeño de los diputados mexicanos están aún lejos de consolidar metodologías aplicables a una asamblea en proceso de democratizar su funcionamiento interno y de redefinir sus relaciones con otros poderes. Si bien, algunos estudios han derrumbado una serie de mitos, como la parálisis legislativa (Nacif, 2006), la pereza de los congresistas (Nava, Weldon y Yáñez, 2000) o la improductividad de las cámaras tras la conformación de gobiernos no mayoritarios (Casar, 1999; Ugalde, 2003; Weldon, 2006; Béjar, 2012), a la fecha

[...] no se cuenta con parámetros para evaluar/medir el trabajo legislativo de una manera precisa, completa, ágil y sencilla. Aunado a que la mayoría de los análisis se concentran en “los cuántos”, lo cual implica en un debilitamiento y falta de credibilidad en la institución denominada Poder Legislativo (Cabrera, 2012: 2).

Con este diagnóstico coincide un grupo de especialistas reunidos por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias, quienes estiman que las metodologías vigentes para evaluar a los legisladores se centran en indicadores agregados de actividad muy básicos, como la presentación de iniciativas o las asistencias de los legisladores a las sesiones de Pleno (CEEY, 2009).

Detrás de esta idea se esconde un “idilio por el ajuste normativo”, el cual asume que, por sí misma, toda reforma al marco jurídico u operativo del Estado es deseable y necesaria. No obstante, dicha postura desestima: a) que las leyes también pueden ser socialmente ineficientes, llevando a que el colectivo quede peor de lo que estaba antes de la realización del cambio jurídico (Nacif, 2006); b) que los efectos de algunas leyes pueden ser diferen-

ciados y que para beneficiar a algunos, imponen cargas a otros y, c) que, cuando plantean proyectos de reforma, los promotores de legislación consideran un conjunto de intereses adyacentes al bienestar general.

Si se parte de que los congresistas son actores racionales que persiguen objetivos propios al realizar funciones representativas, la dramática inflación en el volumen de iniciativas de ley propuestas por diputados federales en años recientes amerita ser analizada con mayor precaución, pues no es lo mismo que un legislador presente un centenar de proyectos de “seudolegislación” (Mattson, 1995), con bajos requerimientos técnicos y sobre temas poco controvertidos, a que redacte una nueva ley para modificar el sistema de pensiones a nivel nacional. En tal sentido, la mera cantidad de propuestas reformadoras en una legislatura constituye “un indicador imperfecto, pues las iniciativas no tienen la misma importancia; sus consecuencias para la sociedad en términos de costos y beneficios pueden ser muy diferentes” (Nacif, 2006: 3). Es decir, los proyectos de ley que abanderan los congresistas no son iguales entre sí: varían de acuerdo con las demandas que atienden, los costos (políticos y materiales) que generan para sus presentadores y para los ciudadanos, los insumos que requieren para su fabricación, la confrontación parlamentaria que generan y la coordinación interinstitucional e interpartidaria que normativamente requieren para su aprobación, entre otras cosas. Considerando esto, evaluar el desempeño de los congresistas mediante la producción de iniciativas o de proyectos aprobados es como comparar

[...] peras con manzanas, pues lo mismo cuenta para ese indicador una ley secundaria aprobada por una mayoría absoluta que una reforma constitucional de alto impacto aprobada por mayoría calificada. Asimismo [...] la productividad legislativa no puede ser medida sólo por el número de iniciativas aprobadas, pues en muchas ocasiones los cambios constitucionales y legales se refieren a cuestiones menores, de sintaxis, y no a transformaciones de fondo del *status quo* (Ugalde, 2003: 182,184).

Dado que la producción de cambios al marco jurídico nacional conlleva la enorme responsabilidad de afectar los más diversos ámbitos de acción del individuo y de una población, resulta necesario apreciar que, con los criterios de medición que evalúan al Congreso y a sus integrantes por el número de iniciativas presentadas y de leyes aprobadas, una asamblea podría generar una gran cantidad de piezas que atentaran “contra las libertades, contra la justicia y contra el crecimiento económico, y sin embargo, contar con altos indicadores de productividad” (Ugalde, 2003: 184). Así, la cantidad de proyectos aprobados tampoco “puede ser un criterio para evaluar el trabajo legislativo, *pues* el Congreso en ocasiones realiza su trabajo al no aprobar malas iniciativas de ley” (Reporte Legislativo, 2012, cursivas añadidas).

Atendiendo esta discusión, el presente artículo propone como su hipótesis de partida que los escenarios de reciente transición democrática, con crecientes niveles de competi-

tividad electoral, profesionalización legislativa en desarrollo, descentralización del poder político y mayor participación de los congresistas en la promoción y elaboración de las leyes nacionales, incrementan la propensión a que proliferen proyectos seudolegislativos y de autopromoción, en detrimento de la gobernabilidad. En tales contextos, se hace imperante la necesidad de contar con instrumentos eficaces para la evaluación del trabajo legislativo, basados en criterios cualitativos y que permitan discriminar entre proyectos de impacto nacional de aquellas piezas cosméticas con bajo contenido transformativo. Es por ello que este artículo presenta una justificación teórico-metodológica para la construcción de un índice de tal naturaleza, con base en la realidad mexicana, pero aplicable a otros contextos latinoamericanos.

Clasificación de las iniciativas de ley. Primeros intentos

En un trabajo seminal para los estudios legislativos, Lowi (1964) cuestionó la capacidad de la teoría elitista y del pluralismo para explicar las interacciones de poder involucradas en la creación de bienes públicos. Entendió como un desafío primordial de su época diferenciar las políticas públicas por su impacto esperado sobre la sociedad, demostrando que las relaciones de poder están determinadas por expectativas. Y dado que en política los gobiernos son quienes determinan dichas expectativas, toda relación política se define por las decisiones (políticas públicas) que se diseñan en el espacio gubernamental. De acuerdo con este argumento, clasificó las políticas públicas como regulatorias, distributivas y redistributivas (Lowi, 1964: 688-689). Las primeras afectan a los individuos en el corto plazo, al imponer regulaciones a actividades específicas, mientras que las de tipo distributivo son vistas como asignaciones de bienes y fondos públicos a grupos particulares, y las redistributivas implican transferencias entre sectores de la sociedad.

Las anteriores categorías van más allá de una mera caracterización del tipo de programas producidos por el gobierno en determinado momento, pues permiten hacer una distinción histórica de la actuación gubernamental. Haciendo uso de sus categorías, Lowi probó que el sistema político estadounidense reprodujo una narrativa histórica definida por las relaciones de poder materializadas en distintas etapas. Así, a finales del siglo XIX, el gobierno federal empezó produciendo esquemas regulatorios para después enfocarse en la fabricación de políticas distributivas y finalmente establecer esquemas de redistribución. En este proceso, Lowi encontró que los momentos históricos en los que el Congreso se volvió un actor predominante se caracterizaron porque en él se discutieron proyectos distributivos de ley (Lowi, 1972). Asimismo, descubrió que las iniciativas regulatorias sufrieron más enmiendas durante el debate plenario que el resto de las propuestas del gobierno.

Con su texto de 1970, Blondel *et al.* fueron los primeros en concentrar sus esfuerzos en la producción de propuestas legislativas, al proponer que, dada la complejidad analítica que representaba interpretar los procesos internos de un congreso, el camino más viable para lograr una ciencia comparativa de las asambleas era conocer los productos jurídicos que éstas generaban (Blondel *et al.*, 1970). Para ello estudió las iniciativas de legisladores en Reino Unido, Irlanda, Francia, Suecia e India.

Así, retomó las tres categorías de Lowi, agregando una escala de relevancia a cada una de ellas. Para calificar las iniciativas, en una escala de uno a diez, se basó en su longitud. Las propuestas de mayor extensión (ya fueran distributivas, redistributivas o regulatorias) fueron consideradas más relevantes y, por tanto, obtuvieron puntajes más cercanos a diez (Blondel *et al.*, 1970). El trabajo encontró que la mayoría de los proyectos de los congresos de cuatro países distintos tuvo un puntaje menor a 4. También advirtió que, cuando una asamblea se insertaba en un régimen autoritario, las iniciativas del gobierno se aprobaban con relativa facilidad. Asimismo, exhibió que los legisladores de oposición introdujeron mayormente proyectos regulatorios poco relevantes. Esto último se interpretó como un tipo de involucramiento con fines de propaganda, a bajos costos de fabricación, para que los legisladores mejoraran su imagen ante el electorado (Blondel *et al.*, 1970).

A pesar de su simpleza, el argumento de Blondel *et al.* para graduar la relevancia de las iniciativas resulta sugerente. En su investigación empírica se percató de que las propuestas que pretendían modificar, eliminar o crear una mayor cantidad de artículos ocasionaban fuertes confrontaciones en la asamblea, dado que cada ítem analítico de una iniciativa demandaba negociación y entendimiento entre una gran cantidad de actores. A su vez, observó que las reformas de gran calado (con calificaciones cercanas a 10) a menudo contenían una gran cantidad de texto, dado que proponían modificaciones a distintos artículos o, en su defecto, creaban nuevos ordenamientos.

Junto con la de Blondel *et al.*, la obra de Di Palma (1976) es de las pocas que en las décadas de 1960 y 1970 estudiaron una realidad distinta a la estadounidense. Este autor analizó al Congreso italiano entre 1948 y 1972, como un caso atípico en Europa por los altos niveles de productividad y aprobación de leyes que este cuerpo reportaba. Di Palma contabilizó 8 mil iniciativas aprobadas, de las cuales 3 de cada 4 provinieron del gobierno. De estas últimas, cerca de 70% fueron aprobadas con la anuencia del partido opositor.

Es importante aclarar que las condiciones del Congreso italiano eran también particulares en esas décadas de posguerra, pues a la vez que albergaban partidos fuertes que reflejaban nítidamente los clivajes sociales de su época, tanto las reglas formales como las prácticas internas de la legislatura producían un escenario de dispersión decisional, concediendo a los individuos y a las minorías la posibilidad de ejercer influencia dentro de la asamblea y frente al gobierno (Di Palma, 1976: 150).

Para analizar tal fenómeno de hiperproductividad Di Palma clasificó las iniciativas de acuerdo con dos criterios: el nivel de agregación, asumiendo que los proyectos podían dirigirse hacia la población nacional, una región, una comunidad local, un sector de la sociedad o un grupo particular (iniciativas microseccionales); y el impacto esperado de las iniciativas, dividiendo las propuestas en benéficas, mixtas y privativas. Las iniciativas benéficas reparten recursos y privilegios; las privativas imponen restricciones económicas, políticas o jurídicas; y las mixtas otorgan beneficios para unos mientras privan a otros.

Tras definir sus categorías, Di Palma (1976) solicitó a 11 jueces que codificaran una muestra estratificada de 200 iniciativas presentadas por el gobierno y 200 por diputados entre 1963 y 1972. Su evidencia reveló que la mayoría de las propuestas eran microseccionales, dirigidas a segmentos focalizados de la sociedad, y que la mayoría buscaba producir impactos benéficos sobre su población meta. Con esta clasificación, demostró que la asamblea italiana fue un órgano altamente productivo, pero de leyes marginales conocidas como *leggine*. Ello debido a que la legislación conservadora y de escaso nivel agregativo generaba menores costos de negociación y se aprobaba con mayor fluidez, lo que permitió al gobierno mantener su estabilidad ante la falta de coaliciones interpartidarias sólidas. Y es que las reglas y prácticas de la asamblea permitieron un procesamiento diferenciado de las iniciativas. Aquellas que redistribuían recursos e impactaban a grandes parcelas de la sociedad se enviaban al Pleno, donde tenían garantizada una mayor publicidad, pero menores probabilidades de aprobación. En cambio, los proyectos menos controversiales eran casi todos turnados a comisiones, donde tenían una mejor deliberación y podían alcanzar consensos con más facilidad. Téngase en cuenta que durante el tiempo que el autor estudió al Congreso italiano, las reglas permitirán a las comisiones aprobar legislación sin referirla al Pleno.

La siguiente tabla sintetiza las principales contribuciones, objetivos y hallazgos de las investigaciones pertenecientes a esta primera fase de los estudios clasificatorios a nivel mundial.

Tabla 1
 Objetivos, categorías y hallazgos de los primeros
 índices clasificatorios de las iniciativas de ley

Autores	Objetivo	Categorías	Hallazgos
Lowi	Observar las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados a partir del tipo de políticas públicas enviadas al Congreso por la administración federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Distributivas • Redistributivas • Regulatorias 	<ul style="list-style-type: none"> • El tipo de leyes varía de acuerdo con el momento histórico del régimen político • Las iniciativas regulatorias sufren más enmiendas en el debate plenario
Blondel <i>et al.</i>	Perfeccionar el instrumento de Lowi, al agregar un indicador de relevancia de las iniciativas basado en su longitud, asumiendo que las propuestas más voluminosas son las que más controversia legislativa producen.	<ul style="list-style-type: none"> • Retoma a Lowi, agregando escala jerárquica: 1=menos relevante; 10 más relevante (en función de la longitud de la iniciativa de ley) 	<ul style="list-style-type: none"> • En regímenes autoritarios, las iniciativas del gobierno se aprueban con mayor facilidad • La oposición propone más iniciativas irrelevantes de bajo costo • Las propuestas de mayor longitud generan más confrontación
Di Palma	Explicar la hiperproductividad legislativa en la asamblea italiana conociendo el nivel de agregación y el tipo de efecto que buscan causar las leyes.	<ul style="list-style-type: none"> • Nacional, regional, local y microsectorial • Benéficas, mixtas y privativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Para mantener la estabilidad del gobierno la mayoría de las iniciativas son conservadoras y se dirigen a segmentos focalizados, buscando producir impactos benéficos y así evitar confrontación legislativa

Fuente: elaboración propia con información de Lowi (1964, 1972), Di Palma (1976) y Blondel *et al.* (1970).

Una nueva generación en el estudio y clasificación de las iniciativas de ley

Algunas décadas después de los estudios de Blondel *et al.* y Di Palma, David Mayhew (1991) revivió la medición jerárquica de las propuestas legislativas. Este último desarrolló una metodología basada en el barrido de datos en diarios de circulación nacional para analizar las propuestas de ley presentadas por los diputados estadounidenses entre 1940 y 1990, con el fin de distinguir las propuestas trascendentales de las superficiales.

En su primer barrido, Mayhew (1991) consultó las notas de los diarios *New York Times* y *Washington Post*. Para que un proyecto fuera considerado relevante éste debía aparecer como un logro legislativo trascendental en las opiniones y comentarios periodísticos de dichos diarios. El segundo barrido tuvo por objeto capturar la relevancia retrospectiva de las iniciativas, ante la posibilidad de que alguna no hubiera recibido la merecida atención cuando se discutió inicialmente. Para ello compiló las historias contenidas en los anuarios del Congreso de Estados Unidos (Mayhew, 1991: 40). Después, juntó ambos barridos y determinó cuáles eran las iniciativas trascendentes o *landmark*. Tras cruzar estos identificadores con la conformación gubernamental, concluyó que los periodos de gobierno dividido no deprimieron la generación de legislación relevante.

Howell *et al.* (2000) criticaron que el segundo barrido de Mayhew fuera sensible al impacto mediático de eventos posteriores al momento en que se presentaba una iniciativa. Es decir, el proyecto de ley podía ser presentado y tener eco en los medios impresos no por ser importante sino por eventos ajenos (posteriores a la introducción de la iniciativa) que le dieran relevancia mediática. Además, los resultados quedaban sujetos a las perspectivas personales de los cronistas del Congreso, que opinaban sobre las iniciativas varios años después de haber sido promovidas. Asimismo, notaron que Mayhew aplicó la técnica estadística incorrecta para analizar sus datos, pues empleó regresiones de mínimos cuadrados para una serie cuya media y varianza cambiaban significativamente en el tiempo, afectando la construcción de inferencias longitudinales (Howell *et al.*, 2000: 288.).

Dada la distribución de los datos analizados por Mayhew, Howell *et al.* (2000) usaron regresiones Poisson y dividieron a los proyectos en trascendentales, importantes, ordinarios y menores, para después analizar todas las leyes aprobadas entre 1945 y 1994. A partir de esto concluyeron –contra Mayhew– que la condición de gobierno dividido en Estados Unidos sí redujo la producción de leyes de gran calado (Howell *et al.*, 2000: 285-312).

En un estudio más reciente, Adler y Wilkerson (2005) enfatizaron que los esfuerzos contemporáneos de clasificación (como el de Mayhew o el de Howell) habían cometido el error de enfocar la relevancia como variable de control y no como *explicandum*. Por ello, propusieron clasificar las iniciativas con base en dos nociones. La primera, que toda asamblea procesa proyectos con implicaciones económicas y políticas diferenciadas. La segunda, que la urgencia con la que deben ser atendidas las iniciativas también es un asunto que se

debe considerar. Es decir, hay proyectos que pueden no ser resueltos de manera inmediata y otros que ponen una especial presión al Congreso para su procesamiento. Como ejemplo de estos últimos, los autores mencionan los asuntos que, si no son aplazados, ponen en riesgo la operación del gobierno. Este concepto retoma la noción de iniciativas “calientes” introducida por Anderson *et al.* (2003), quienes al analizar la Legislatura 103 de la Cámara Baja estadounidense (1993-1995) distinguieron las iniciativas ordinarias de aquellos proyectos que respondían a asuntos altamente demandados por los electores y con una fuerte exposición mediática.

En función de ello, Adler y Wilkerson (2005) construyeron un indicador bidimensional que clasificó las iniciativas distinguiéndolas por el grado de afectación esperada sobre la sociedad (asuntos triviales o relevantes) y por la urgencia de su tratamiento (asuntos apremiantes o no apremiantes). Los proyectos triviales fueron identificados por concentrarse en una preocupación particular, distrital o grupal o porque los cambios que proponían eran simbólicos (no afectaban las relaciones entre gobernantes y gobernados ni la estructura o el funcionamiento del gobierno). En cambio, las iniciativas relevantes sugerían cambios de alcance nacional, que intentaban transformar tanto las estructuras jurídicas de derechos y libertades como el funcionamiento gubernamental o las relaciones entre órganos del Estado. Por su parte, las iniciativas apremiantes se relacionaron con las funciones sustantivas de la asamblea y cuya no aprobación podía poner en riesgo el funcionamiento del gobierno, como los proyectos de presupuesto.

Para probar su tipología Adler y Wilkerson (2005) analizaron 6 212 iniciativas presentadas en la Legislatura 102 (1991-1993) de la Cámara Baja de Estados Unidos. Concluyeron que los asuntos apremiantes tuvieron las tasas más altas de aprobación y que los relevantes fueron los que menos probabilidades tuvieron de avanzar en el proceso. Aunque en el caso de estos últimos, variables como la experiencia legislativa o la moderación ideológica de sus presentadores incrementaron sus probabilidades de aprobación.

En un intento por sistematizar el análisis de la efectividad legislativa, Volden y Wiseman (2014) estudiaron a los diputados estadounidenses entre 1973 y 2014, a partir de un indicador que distinguió entre iniciativas por su nivel de relevancia. Estos autores consideraron que las iniciativas objeto de un informe en el *Congressional Quarterly Almanac* (CQA) eran acreedoras a la clasificación de “significativamente sustantivas”, mientras que las que satisfacían criterios como proporcionar un cambio de nombre, regular alguna conmemoración o tratar asuntos simbólicos, serían consideradas “conmemorativas”. El resto de las iniciativas, junto con las que cumplían algún criterio de “conmemorativas”, pero que tenían una reseña en el CQA, serían acreedoras a la clasificación de “sustantivas”. El resultado de este trabajo fue el Índice de Efectividad Legislativa, asignable a cada representante. En él se ponderó tanto la relevancia de las propuestas como el paso de las mismas a través del proceso legislativo, concluyendo que la efectividad depende de un

conjunto de características personales, el uso de espacios de poder institucionales y el aprendizaje de los presentantes en la asamblea.

La tabla 2 resume los objetivos, categorías y hallazgos de las investigaciones que corresponden al periodo de clasificaciones del trabajo parlamentario analizadas en esta sección:

Tabla 2
 Objetivos, categorías y hallazgos de los índices clasificatorios de “nueva generación”

Autores	Objetivo	Categorías	Hallazgos
Mayhew	Identificar la atención atraída por la iniciativa empleando barrido de datos en dos fases.	<ul style="list-style-type: none"> • Trascendentales • Superficiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Los periodos de gobierno dividido no reducen la generación de legislación relevante
Howell <i>et al.</i>	Perfeccionar el estudio de Mayhew añadiendo niveles de importancia legislativa y con técnicas estadísticas más precisas.	<ul style="list-style-type: none"> • Trascendentales • Importantes • Ordinarios • Menores 	<ul style="list-style-type: none"> • Los periodos de gobierno dividido deprimen la generación de legislación relevante
Adler y Wilkerson	Crear un indicador bidimensional basado en los principios de afectación y urgencia para la atención de iniciativas en un Congreso.	<ul style="list-style-type: none"> • Triviales • Relevantes • Apremiantes • No apremiantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Las iniciativas de alcance nacional tienen menos probabilidades de avanzar en el proceso legislativo • Las iniciativas apremiantes están relacionadas con las funciones sustantivas de la asamblea y cuentan con altas tasas de aprobación
Volden y Wiseman	Construir un índice aplicable a los diputados en lo individual, ponderando la relevancia de sus proyectos con el avance de los mismos por el proceso legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Conmemorativas • Sustantivas • Significativamente sustantivas 	<ul style="list-style-type: none"> • La efectividad se relaciona con habilidades innatas, adquisición y cultivo de habilidades críticas, y con el aprovechamiento de cargos de gobierno en la asamblea.

Fuente: elaboración propia con información de Mayhew (1991), Howell *et al.* (2000), Adler y Wilkerson (2005) y Volden y Wiseman (2014).

Medición de la relevancia legislativa en América Latina

En las dos últimas décadas del siglo xx, la caída de los regímenes dictatoriales en distintos países de Latinoamérica modificó el panorama político del subcontinente. La mayoría de las preguntas surgidas de la reflexión académica tras ese reacomodo institucional giraron en torno a cómo debían estructurarse los sistemas políticos para mantener la gobernabilidad que por varios años recayó en los presidentes. Tales preguntas demandaron nuevas líneas de investigación para explicar el papel que jugarían los congresos y sus integrantes al dejar de ser actores marginales o reactivos del proceso político.

Tomó algunos años elaborar trabajos que contaran con mediciones confiables de las iniciativas presentadas por los legisladores en las transiciones latinoamericanas. Así, fue hasta 1999 cuando Taylor-Robinson y Díaz publicaron uno de los primeros estudios con estas características, el cual sería posteriormente adaptado al caso brasileño por Amorim y Santos (2003). El objetivo de este artículo fue determinar si el Congreso de Honduras, un país con una larga historia de gobierno militar y reciente transición a la democracia, podía seguirse catalogando como marginal.

Los autores determinaron que la respuesta a estos cuestionamientos podía hallarse en el tipo de legislación iniciada por los diputados, en comparación con las propuestas del Ejecutivo, suponiendo que, si el órgano legislativo seguía siendo marginal, sus miembros delegarían la presentación de leyes relevantes en el Presidente. Para categorizar las iniciativas Taylor-Robinson y Díaz (1999) retomaron la clasificación de Di Palma y analizaron las propuestas por nivel de agregación (nacional, regional, local o individual) y por sus efectos esperados (benéficas, mixtas y privativas, a las que ellos agregarían la categoría de neutrales).

La evidencia comprobó que los diputados hondureños, particularmente los pertenecientes al partido en el gobierno, destinaron la mayor parte de sus recursos a suscribir iniciativas enfocadas a pequeños grupos. Asimismo, al contrastar los proyectos de origen parlamentario con las iniciativas presidenciales, observaron que un gran porcentaje de las leyes sustantivas fue presentado por el Ejecutivo, lo que bastó para sostener que el Congreso hondureño mantuvo su carácter de marginal durante los primeros años de transición.

Poco después, Lanzaro *et al.* (2000) comprobaron que, en las últimas décadas del siglo xx, los congresistas uruguayos participaron en un congreso que produjo primordialmente leyes de baja y mediana importancia. El estudio encontró que las leyes importantes se aprobaron al inicio de los periodos legislativos y que decrecieron conforme éstas se acercaban a su fin. Tal fenómeno se explicó por tres causas: 1) al inicio de las legislaturas los presidentes presentaron su paquete de gobierno; 2) las coaliciones contribuyeron a crear acuerdos en los temas de mayor trascendencia política y, 3) los legisladores postergaron la promoción de proyectos controversiales al final de sus mandatos para aumentar su exposición en temas nobles para promocionarse en las elecciones posteriores.

Otro descubrimiento de esta investigación fue que en los primeros años de la transición (1985-1986), el porcentaje de proyectos relevantes presentados fue mayor que en los posteriores. Esto se debió, según los autores, a que el proceso inicial de reinstauración democrática exigió reformas trascendentales para adecuar el marco institucional del país a una nueva realidad política y fue prescindiendo de ellas conforme la democracia se consolidaba (Lanzaro *et al.*, 2000: 57).

En cuanto al método de clasificación, los autores construyeron un índice sumatorio sobre tres criterios: el contenido, el trámite y la repercusión de las leyes en la opinión pública. Cabe recalcar que este índice se pensó para usarse en leyes aprobadas y no en iniciativas de ley.

Asumiendo que a los presidentes latinoamericanos se les reserva una posición central en el proceso legislativo para promover sus programas de gobierno, en el trabajo de Lanzaro *et al.* (2000) se calificaron como relevantes todas las leyes introducidas por el Ejecutivo. A su vez, las leyes que produjeron cambios sustantivos y no sólo formales se definieron como importantes. En cuanto al trámite, se consideró que las leyes trascendentes generan un intenso debate parlamentario, dado que exacerban las diferencias intra y extrapartidarias. Por tanto, se calificaron como relevantes las leyes en cuyo proceso deliberativo hicieron uso de la palabra representantes de por lo menos dos sectores de cada uno de los tres grandes partidos. También fueron calificadas relevantes las leyes cuya aprobación generó votaciones divididas. Finalmente, definieron como importantes las leyes que tuvieron al menos dos menciones en los diarios *Búsqueda*, *El Observador* y *La República*.

Con estos cinco indicadores (origen de la iniciativa, tipo de cambios propuestos, actividad en tribuna, votación plenaria y seguimiento en prensa) crearon un índice en el que puntuaron con “1” cada criterio en caso de que la ley en cuestión fuera importante y le dieron un puntaje de “0” a las de baja importancia. Entonces, una ley proveniente del Ejecutivo, con fuerte debate, votación dividida y mención en los diarios alcanzó el mayor puntaje posible de 5 y, si carecía de uno de estos elementos, su puntaje fue de 4.

Así, la sumatoria de los valores en cada uno de los cinco indicadores permitió crear una escala entre 0 y 5. Posteriormente sintetizaron dicha escala en tres categorías de análisis: baja importancia (puntaje agregado de 0 y 1), mediana (2 y 3) y alta (4 y 5). Con este último paso garantizaron que ningún criterio aislado fuera determinante para definir la importancia de una ley.

A fin de conocer el efecto de las instituciones electorales sobre el comportamiento parlamentario, Crisp *et al.* (2004) estudiaron las iniciativas introducidas por legisladores de seis democracias presidenciales latinoamericanas entre 1993 y 1998 (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela). En este caso, las iniciativas se dividieron en focalizadas y generalizables. Las primeras distribuían bienes públicos locales y privados, mientras las segundas proveían bienes nacionales que no se limitaban a satisfacer las demandas de un grupo en particular (Crisp *et al.*, 2004). Dicha clasificación sugirió que las iniciativas

generalizables serían más propensas a aparecer en sistemas que no incentivaban una gestión parlamentaria basada en la notoriedad personal de los legisladores con sus electorados locales, pues se consideró que este tipo de proyectos están diseñados para incrementar la reputación de las delegaciones partidistas, pero no de los legisladores.

Por su parte, los proyectos focalizados serían característicos de sistemas que motivaban el personalismo, pues estas propuestas habilitan a los legisladores a adjudicarse el crédito por atender las necesidades de ciertos grupos o comunidades que constituyen su base de electores. Así, las retribuciones electorales por generar este tipo de iniciativas no podían ser compartidas con otros diputados, además del presentador (Crisp *et al.*, 2004: 835-836).

Los autores encontraron que la propensión de los legisladores latinoamericanos a iniciar legislación focalizada fue baja y ésta sólo se asoció con la pertenencia al partido del Presidente. Aquellos legisladores que formaron parte de esta fracción pudieron atender las necesidades de sus localidades con mayor libertad, pues el Presidente podía encargarse de fortalecer la etiqueta partidaria a nivel nacional. Mientras que al carecer de una figura con capacidad legislativa a nivel nacional, los legisladores de oposición debieron centrarse en producir iniciativas para fortalecer la imagen de sus institutos políticos ante todos los electores del país.

Tabla3
 Objetivos, categorías y hallazgos de índices clasificatorios
 aplicados a distintos casos de América Latina

Autores	Objetivo	Categorías	Hallazgos
Taylor- Robinson y Díaz	Determinar el carácter del Congreso de Honduras en relación con el Ejecutivo, con base en el tipo de propuestas legislativas presentadas por ambos poderes.	<ul style="list-style-type: none"> • Retoman las categorías de Di Palma por nivel de agregación y efectos esperados • Nacional, regional, local o individual • Benéficas, mixtas, privativas a lo que ellos agregaron las neutrales 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobaron la teoría del secreto eficiente, con un Ejecutivo atendiendo demandas de carácter local y regional y legisladores enfocados en atender pequeñas bases de electores • El Congreso de Honduras mantuvo su carácter marginal

(continuación)

Autores	Objetivo	Categorías	Hallazgos
Lanzaro <i>et al.</i>	Analizar la evolución de las reformas de acuerdo con su contenido transformativo a lo largo de un proceso de transición democrática.	<ul style="list-style-type: none"> Alta, mediana y baja importancia 	<ul style="list-style-type: none"> Durante los primeros años de transición, el porcentaje de proyectos relevantes fue mayor que en los posteriores Las leyes importantes se aprobaron al inicio de los periodos legislativos y su presencia se reduce al avanzar la legislatura
Crisp <i>et al.</i>	Conocer el efecto de las instituciones electorales sobre el comportamiento parlamentario, basándose en la distribución de los recursos.	<ul style="list-style-type: none"> Focalizadas y generalizables 	<ul style="list-style-type: none"> La legislación focalizada fue a menos común y sus principales promotores fueron legisladores del partido en el Ejecutivo.

Fuente: elaboración propia con información de Taylor-Robinson y Díaz (1999), Lanzaro *et al.* (2000) y Crisp *et al.* (2004).

El estudio de la relevancia de las propuestas legislativas en México

En nuestro país, la preocupación por clasificar los proyectos de ley proviene de dos consideraciones. La primera es que los estudios legislativos hasta antes de la década de 1990 se aproximaron al Congreso mexicano a partir de su productividad bruta de leyes aprobadas (Puente, 2009). Y la segunda es que los procesos parlamentarios posteriores a la transición exigieron ser analizados a partir de elementos metodológicos distintos a los que se habían utilizado para explicar el Congreso durante el régimen hegemónico (Alarcón, 2011).

La creciente cantidad de iniciativas y una acelerada participación de los diputados federales en la producción de reformas se ha traducido en mayores exigencias para los órganos legislativos encargados de procesar las distintas preocupaciones sociales; ha demandado que los legisladores desarrollen más y mejores capacidades de negociación –ante un Congreso caracterizado por la pluralidad y la necesidad de cooperar– para lograr los acuerdos que puedan sacar adelante las prioridades legislativas del país.

Sin embargo, el ritmo de la dinámica parlamentaria parece haber superado la capacidad de los investigadores, medios y asociaciones civiles para explicarla. Ante esta debilidad de la disciplina para estudiar los congresos en la era democrática, autores como Nacif, Ugalde, Dworak, Béjar, Alarcón, Puente, Weldon y Casar, han insistido en la importancia de contar con suministros metodológicos que permitan discriminar entre los contenidos de las propuestas legislativas a fin de evaluar objetivamente el desempeño del Congreso mexicano.

Puente (2005) analizó la resistencia que la Cámara de Senadores opuso a los proyectos presidenciales entre 2000 y 2003. El autor seleccionó las iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Senado, calificando los proyectos presidenciales de acuerdo con su relevancia y consecuencias esperadas. Los indicadores provinieron de instrumentos previos, como los de Di Palma (1976), Mayhew (1991), Adler y Wilkerson (2005), Taylor-Robinson y Díaz (1999) y Lanzaro *et al.* (2000), y sus categorías fueron: 1) la cantidad de población que se vería afectada con cada iniciativa; 2) la cobertura que éstas recibieron en la prensa; 3) la publicidad que el gobierno les dio; 4) sus consecuencias económicas esperadas y, 5) la confrontación partidista que produjeron.

Posteriormente, planteó una escala de 0 a 4 para puntuar las iniciativas dentro de los cinco indicadores previamente descritos. Y, como en el índice de Lanzaro *et al.* (2000), la calificación otorgada a cada proyecto se obtuvo de una sumatoria de puntajes en diferentes indicadores. Finalmente, su clasificación dividió los proyectos en cruciales, relevantes, ordinarios y menores.

Con este suministro metodológico, Puente descubrió que cerca de una cuarta parte de la agenda del Ejecutivo incluyó iniciativas cruciales y relevantes. Asimismo, demostró que las iniciativas que proponían cambios cruciales al sistema (es decir, las que obtuvieron el mayor puntaje al sumar las categorías mencionadas) tendieron a ser modificadas o incluso bloqueadas en el Senado, mientras que aquellas propuestas de tipo ordinario y menor fueron aprobadas sin mayores cambios (Puente, 2005: 15-16.)

La aplicación de una metodología similar se puede hallar en el artículo de Espinoza y Miguel (2007). Al igual que Puente, estos autores estudiaron la agenda ejecutiva materializada en las iniciativas que el Presidente propuso ante el Congreso, sólo que en este caso consideraron los proyectos presentados a la Cámara de Diputados entre las legislaturas LVII y LIX (1997 a 2003).

En un índice que catalogó las iniciativas por su nivel de importancia, Espinoza y Miguel (2007) establecieron una combinación de variables que midió el nivel de relevancia y el conflicto político generado por una iniciativa ejecutiva en su paso por la Cámara de Diputados. Para ponderar la relevancia jurídica (trascendencia) de las iniciativas se definió que las reformas constitucionales o la creación de leyes tenían un alcance superior a las reformas de leyes derivadas y a los cambios en cuestiones de protocolo o trámites administrativos me-

nores. Los autores otorgaron un valor de 3, 2 y 1 a estos cambios, respectivamente, en donde las iniciativas de mayor relevancia obtenían 3.

La dimensión de repercusión refirió al impacto de la discusión legislativa de las iniciativas sobre la ciudadanía, para lo cual los autores recurrieron al método de Mayhew para puntuar más alto a aquellos proyectos con más menciones en los diarios *Reforma*, *El Universal* y el semanario *Proceso*.

Finalmente, el debate aludió a las características del trámite y la existencia de fricción entre grupos parlamentarios en el proceso deliberativo. En este caso, se utilizó la metodología de Lanzaro *et al.* (2000), otorgando mayor puntuación a los proyectos en cuya discusión se presentaron al menos dos oradores a favor y dos en contra. Tras realizar una sumatoria para cada caso, las iniciativas se clasificaron como proyectos de alta, mediana y baja importancia. Resultó que cerca de un tercio de las iniciativas presidenciales propusieron cambios muy importantes. En concordancia con los hallazgos de Puente, se corroboró que los asuntos cruciales para el programa de gobierno se toparon con mayor resistencia y generaron más conflicto que cualquier otra iniciativa en la asamblea (Espinoza y Miguel, 2007: 228).

Luis González (2001) replicó el estudio de Taylor-Robinson y Díaz en México para explicar el *focus* de la representación de los diputados en la LX Legislatura (2006-2009). Su metodología consistió en dimensionar las iniciativas con base en cuatro categorías distintas: 1) la base territorial del proyecto (afectación nacional, regional o local); 2) el nivel de sectorialización (afectación a todo el país o a cierto grupo); 3) el efecto esperado (benéfico, privativo, mixto o neutral) y, 4) el contenido de las iniciativas (social, económico, seguridad, medioambiental y político).

Este instrumento no se propuso crear un índice que articulara distintas categorías o indicadores en una sola calificación, sino que planteó estudiar las propuestas de ley en cada una de estas dimensiones, por separado. Sin embargo, mostró que más de 97% de las iniciativas de los diputados propuso cambios con implicaciones a nivel nacional. Es interesante cómo el autor explica que, dado el carácter federal de sus mandatos, la no reelección y la centralización del proceso en los liderazgos partidistas, los diputados procuraron legislar para todo el país y no para sus distritos o electorados selectivos. Aunque al final reconoce que los representantes usaron tanto los puntos de acuerdo como la negociación del presupuesto en comisiones como formas de apelar a sus electorados locales, sugiriendo un gradiente distrital secundario en el comportamiento legislativo.

Asimismo, González (2001) observó que la mayor parte de las iniciativas perfilaron un impacto benéfico con un nivel general de sectorialización y se centraron en temas económicos, sociales y políticos. Finalmente, como lo adelantaron Crisp *et al.* (2004), los legisladores del partido en el gobierno (PAN) fueron más activos en la promoción de leyes dirigidas a electorados focalizados (González, 2001: 58-60).

Tabla 4
 Objetivos, categorías y hallazgos de índices
 clasificatorios aplicados al Congreso mexicano

Autores	Objetivo	Categorías	Hallazgos
Puente	Determinar la resistencia del Senado a los proyectos del Ejecutivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Cruciales • Relevantes • Ordinarias • Menores 	<ul style="list-style-type: none"> • La cuarta parte de los proyectos que propuso el Ejecutivo fueron iniciativas cruciales y relevantes • Los proyectos cruciales son los que recibieron más modificaciones y bloqueos en el Senado
Espinoza y Miguel	Estudiar el tratamiento de la agenda Ejecutiva en la Cámara de Diputados, partiendo del nivel de relevancia y el conflicto político generado por las iniciativas del Presidente.	<ul style="list-style-type: none"> • Alta importancia • Mediana importancia • Baja importancia 	<ul style="list-style-type: none"> • Consistentes con los de Puente. Un tercio de la agenda ejecutiva fue de mucha importancia y estos proyectos se toparon con conflicto y resistencia
González	Dimensionar el <i>focus</i> de la representación parlamentaria ejercida en México, reconociendo el alcance y nivel de agregación de las iniciativas de los diputados federales.	<ul style="list-style-type: none"> • Base territorial (nacional, regional o local) • Nivel de sectorialización • Efecto esperado (benéfico, privativo, mixto o neutral) • Contenido (social, económico, seguridad, medio ambiente y político) 	<ul style="list-style-type: none"> • 97% de las iniciativas tenía implicaciones a nivel nacional • Los legisladores del partido en el gobierno fueron los que más se inclinaron por iniciativas focalizadas

Fuente: elaboración propia con información de Puente (2005), Espinoza y Miguel (2007) y González (2001).

Una propuesta para clasificar las iniciativas de ley: el Índice Multidimensional de Trascendencia (IMT)

A partir de las condiciones investigativas arriba descritas, a continuación se propone una metodología para catalogar las iniciativas de ley propuestas por los legisladores en congresos latinoamericanos, usando a la Cámara de Diputados Federal de México como referente explicativo.

El objeto de esta metodología es calificar la trascendencia de las iniciativas, entendida como el nivel de consecuencias producidas por un proyecto de ley. Así, aquellas propuestas que busquen producir cambios notables en el estado de las condiciones políticas, jurídicas y sociales del régimen serán consideradas como trascendentales.

Las ventajas para explicar un fenómeno a partir de medidas de múltiples indicadores y no de un referente único son diversas. En primer lugar, los indicadores únicos son poco confiables, pues no pueden discriminar entre grados finos de un atributo, restando precisión a la explicación en caso de usar ítems dicotómicos. Asimismo, es poco probable que un solo indicador represente por sí mismo un concepto teórico complejo (McIver y Carmines, 1981). Una deficiencia de los índices, sin embargo, es que pretenden reducir la complejidad de un fenómeno en datos rígidos, seleccionados por el investigador, lo que introduce un sesgo potencial a la interpretación de los hechos políticos (Munck y Verkuilen, 2002).

Conociendo las anteriores limitantes y posibilidades, se presentan los componentes del índice multidimensional aquí propuesto:

a) *Nivel de coordinación.* En su trabajo sobre la Cámara de Diputados, Espinoza y Miguel (2007) relacionaron la relevancia de las iniciativas con la jerarquía de los ordenamientos que éstas buscaban modificar. Basado en el principio kelseniano de validez, este indicador consideró el valor jerárquico de las leyes, por lo que tomó los cambios constitucionales como las transformaciones de mayor relevancia, dejando en un nivel inferior las reformas a leyes secundarias y reglamentos.

Con base en la idea de Lanzaro *et al.* (2000) sobre los distintos grados de coordinación política requerida para la aprobación de las iniciativas, se sostiene que a la par de la jerarquía jurídica existe un principio de complejidad política asociado con el procesamiento de una iniciativa. Al respecto cabe apuntar que, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los proyectos de reforma constitucional requieren CPEUM dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara, además de la aprobación mayoritaria de los congresos locales, aval de la legisladora y sanción aprobatoria del Ejecutivo. Esto significa que la deliberación de una reforma de este tipo es exhaustiva, en tanto que demanda amplias mayorías de congresistas y la coordinación de una gran cantidad de actores.

En México, las iniciativas que buscan modificar leyes secundarias y reglamentos exigen mayoría absoluta (50%+1 de los diputados presentes), según el artículo 72 de la Constitución, además del aval de la legisladora y del Ejecutivo federal.

Finalmente, según el artículo 77 de la Constitución, para la reglamentación interna, trámites administrativos y convocatorias a periodos extraordinarios o sesiones solemnes basta con la mayoría absoluta de los miembros presentes en la Cámara para lograr una resolución. Este tipo de resoluciones excluyen del proceso tanto a los congresos locales como al Ejecutivo y a la legisladora.

Las restricciones institucionales sugieren que, en condiciones de pluralismo democrático, implementar una reforma constitucional tiene un mayor grado de dificultad política que las decisiones sobre leyes jerárquicamente inferiores o sobre asuntos internos de la asamblea, puesto que la primera demanda mayores esfuerzos de negociación en el transcurso deliberativo de una ley.

Por lo anterior, el índice propuesto calificará como reformas jurídicas trascendentales a aquellas iniciativas que requieran de mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso, la mayoría de los congresos locales y el veto del Ejecutivo. Esto significa que las iniciativas que pretendan cambiar el orden constitucional obtendrán la calificación 3, que es la más alta.

Las iniciativas que modifiquen, creen o abroguen leyes derivadas o secundarias, se considerarán cambios jurídicos de menor escala y serán puntuados con 2, mientras que los proyectos que refieran a cuestiones de protocolo, trámites administrativos o modificaciones a reglamentos internos y que sólo demandan de una mayoría interna del Congreso para ser aprobadas recibirán un puntaje de 1.

Aquellos proyectos de ley que versen sobre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (presupuesto y miscelánea fiscal) o sobre asuntos urgentes y de obvia resolución quedarán excluidos del análisis. Esto se debe a que se trata de actos que ocurren en episodios específicos de la asamblea, dependen del programa presidencial y además no pueden ser emplazados.

Esta categoría del índice es la que mayor variabilidad puede presentar entre los distintos países, pues depende directamente de las reglas constitucionales del proceso legislativo, los poderes de iniciación del Ejecutivo y legisladores, así como de los requerimientos de coordinación normativamente establecidos para cada caso.

b) *Objeto de transformación.* Como se ha comentado en líneas previas, el contenido de las iniciativas puede analizarse mediante criterios que comprenden desde el rubro de la política que buscan modificar hasta el grado de cobertura sobre la población. En su aproximación a la calidad democrática, Morlino (2012) establece la dimensión sustantiva como un elemento crucial para evaluar a cualquier régimen. Explica que una democracia de calidad es

eficaz para garantizar las libertades civiles a la vez que procura la progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica.

Este segundo indicador se concentra en la forma como una iniciativa afecta las relaciones entre ciudadanos o los vínculos entre el Estado, los ciudadanos y ciertos grupos, siempre en atención a los principios democráticos sustantivos de ampliación de libertades y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la sociedad. En función de los resultados que han generado estudios previos sobre el Congreso mexicano, el presente trabajo considera que el criterio donde mayor riqueza explicativa y varianza puede haber gira en torno a los objetivos de cambio propuestos por las iniciativas. En este sentido, se diferenciará entre tres tipos de proyectos.

Los proyectos con un objeto trascendente de transformación serán aquellos que amplíen, acoten, perfeccionen o creen nuevos derechos, libertades, responsabilidades y prerrogativas para todo ciudadano, en cualquiera de los ámbitos (jurídico, económico o social). De esta manera, cuando una reforma modifique la organización del régimen político o cambie las obligaciones del Estado con respecto a los gobernados, se considerará como un intento de cambio profundo, incluyendo reformas relativas al fortalecimiento y la relación entre poderes públicos, la seguridad, garantías ciudadanas, obligaciones del Estado y redimensión de las capacidades económicas del gobierno (privatizaciones o cambios a los vínculos entre el gobierno y empresas paraestatales), así como derechos humanos, rendición de cuentas y transparencia.

Aquí se incluirán también aquellas iniciativas que trastoken las instituciones políticas nacionales, ya sea cambiando la forma de integración de los poderes públicos o reestructurando las relaciones entre éstos a partir de nuevos repartos de competencias y facultades. Así, a las iniciativas de alcance general cuya afectación se concentre en derechos, libertades y prerrogativas universales o en la reconfiguración institucional de los poderes públicos, se les asignará un puntaje de 3. Este tipo de reformas pueden ejemplificarse con las “leyes generales” en México, las cuales se distinguen por amplificar la cantidad de sujetos receptores de los bienes públicos, con un enfoque garantista en el cual se expanden las responsabilidades del Estado frente a los ciudadanos. Se trata de ordenamientos jurídicos que no se limitan al nivel federativo, sino que refieren al ámbito público en su totalidad, pues generan competencias concurrentes de autoridades locales y federales (DOF, 2013).

Las propuestas para cambiar el funcionamiento interno del gobierno modificando o estableciendo nuevas pautas de acción para programas, dependencias u organismos de la administración pública central y desconcentrada se considerarán iniciativas con un objeto de transformación más acotado que las anteriores, por lo que obtendrán un puntaje de 2. En esta categoría caben las leyes que regulan sectores exclusivos del ámbito de la Federación y que dependen del gobierno federal. Se incluyen aquí las propuestas de ley que tengan un alcance genérico menor, es decir, que reformulen aspectos orgánicos de dependencias gu-

bernamentales y que busquen atender o que sean observables por un segmento geográfico o poblacional específico, como serían los habitantes de ciertas regiones, adultos mayores, funcionarios públicos o discapacitados, normatividad para la sociedad civil, leyes de profesionistas, servicio de carrera o responsabilidades de los servidores públicos.

Finalmente, los proyectos que se presenten para atender coyunturas específicas de la agenda política o para hacer cambios simbólicos, como la regulación de horarios, cambios a nombres de estados, creación de nuevas comisiones legislativas, cambios protocolarios, reformas al uso de la bandera o himno nacional, modificaciones administrativas a leyes de institutos o reglamentos sobre premios estímulos, ascensos y recompensas civiles serán puntuados con 1.

c) *Profundidad del cambio propuesto*. El indicador de profundidad se relaciona con la calificación de relevancia que Blondel *et al.* (1970) otorgaron a las iniciativas.

Es cierto que este indicador no siempre es del todo preciso, dado que hay iniciativas que, con modificar el párrafo de una ley, pueden hacer cambios muy importantes que afecten derechos y obligaciones de una gran cantidad de personas.

Conociendo tanto las características como las limitantes de esta investigación, la metodología de Blondel *et al.* (1970) considera el nivel de confrontación e incluso el impacto poblacional que puede tener un proyecto, pues las propuestas que pretendan crear una nueva constitución (con una gran cantidad de artículos trascendentales que se deban discutir en la asamblea) tenderán a ser más controversiales, implicarán la utilización de más recursos y afectarán a más gobernados que aquellas que sólo agreguen un numeral a cualquier ley. Así, se puntuará con 3 a las iniciativas que creen o deroguen leyes, códigos o reglamentos. Se dará un puntaje de 2 a las iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar al menos cinco artículos de una ley, código o reglamento o al menos un artículo de dos leyes, códigos o reglamentos distintos. Y por último, se puntuará con 1 a las iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar menos de cinco artículos de una ley, código o reglamento, o bien, que propongan cambios a uno o varios, párrafos, numerales, incisos o fracciones de una o varias leyes, códigos o reglamentos.

La tabla 5 recapitula la propuesta clasificatoria de este artículo. En ella se pueden observar los tres indicadores y la calificación que cada iniciativa recibirá en cada uno de ellos en función de su nivel de relevancia. Los tres indicadores descritos en el cuadro, miden distintas dimensiones de una iniciativa de ley. Sin embargo, ninguno de ellas ofrece por sí misma información suficiente que permita determinar el grado de importancia de un proyecto legislativo.

Tabla 5

Dimensiones analíticas y puntajes para clasificar las iniciativas de ley mediante el Índice Multidimensional de Trascendencia (IMT)

Dimensión			
Puntaje	Coordinación política	Objeto del cambio	Profundidad
3	<i>Cambios constitucionales:</i> aprobación por mayoría calificada en Cámara de origen y legisladora. Mayoría absoluta de congresos locales. Veto aprobatorio del Ejecutivo federal.	<i>Modificaciones a elementos esenciales del vínculo gubernativo:</i> cambios a la estructura de poderes públicos a nivel federal. Redimensionamiento de las capacidades económicas del gobierno. Modificaciones en las relaciones entre gobierno y empresas paraestatales.	<i>Abrogación o creación de una nueva ley.</i>
2	<i>Cambios a leyes secundarias:</i> aprobación por mayoría absoluta en Cámara de origen y veto aprobatorio del Ejecutivo federal.	<i>Cambios a reglas focalizadas:</i> modificaciones a leyes orgánicas. Reformas dirigidas a segmentos específicos de la población	<i>Reforma o derogación de artículos:</i> Cambios, agregados o eliminaciones de al menos cinco artículos de una ley; o cambios a artículos de al menos dos leyes.
1	<i>Cambios a reglamentos internos:</i> aprobación por mayoría absoluta en Cámara de origen.	<i>Cambios simbólicos:</i> Modificación de nombres de comisiones, inscripción de nombres en muro de honor, cambios de horario, asuetos, premios y estímulos, etc.	<i>Reforma o derogación de partes menores:</i> Cambios a menos de cinco artículos y cualquier modificación a numerales, incisos o fracciones de una ley.

Fuente: elaboración propia.

Para otorgar una sola calificación a los proyectos se propone crear un índice sumatorio, es decir, si una iniciativa obtuvo un puntaje de 1 en el impacto jurídico-político, de 2 en el objeto de transformación y también de 2 en la profundidad del cambio, su calificación en el IMT sería de $1+2+2 = 5$. Esta estrategia fue aplicada por Lanzaro *et al.* (2000) y retomada por Puente (2005) y Espinoza y Miguel (2007) para construir una escala de valores que ga-

rantizara que ningún indicador aislado determinara la ubicación de una iniciativa en un casillero. De Puente (2005) se retomarán las categorías clasificatorias, distinguiendo entre proyectos trascendentales, importantes, ordinarios y menores.

Finalmente, la tabla 6 establece la división (transformación de variable escalar a ordinal) por puntajes asignables a las iniciativas de ley de acuerdo con el IMT.

Tabla 6
 Escala para la clasificación ordinal de iniciativas de acuerdo con el IMT

3	4	5	6	7	8	9
Iniciativas de relevancia menor		Iniciativas ordinarias e importantes			Iniciativas trascendentales	

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Vistos desde la democracia representativa, los intentos clasificatorios de los proyectos de ley surgen ante la necesidad de comprender no sólo los procesos legislativos, sino también las intenciones de los congresistas al ejercer su función de portavoces del pueblo, teniendo en cuenta que representar sustantivamente consiste en hacer presentes los intereses ciudadanos en un ámbito de reconocimiento institucional. (Pitkin, 1985). Aun a pesar de que los legisladores sean actores racionales cuyas acciones representativas se orientan también por objetivos propios, sus iniciativas constituyen la materia prima del nexo representativo.

En un trabajo comparativo sobre asambleas latinoamericanas, García (2007) concluyó que la disciplina aún no contaba con una taxonomía clasificatoria de las iniciativas que pudiera ser aplicable a diferentes realidades políticas, dadas las particularidades de cada caso en la región. De igual manera, Bertino apuntó que:

[...] son pocos los estudios que discriminen sobre la base de la importancia de la legislación producida dentro de los congresos y por los legisladores. Las preguntas de para quién es importante y cómo esa relevancia impacta en la toma de decisiones siguen latentes (Bertino, 2015: 93).

Parece ser que los diagnósticos de estas autoras permanecen vigentes, pues a la fecha una herramienta de clasificación eficaz, objetiva y exhaustiva de las iniciativas de ley en contextos democráticos como los latinoamericanos sigue siendo una deuda de la disciplina de los estudios legislativos. Si bien los esfuerzos clasificatorios en distintas generaciones y latitudes se han planteado, el objetivo de comprender el desempeño de legisladores y congresos

desde una perspectiva metodológicamente refinada, pareciera que los instrumentos de medición buscan responder a las necesidades analíticas de cada realidad parlamentaria a partir de criterios difícilmente universalizables.

Las clasificaciones de la primera generación (décadas de 1960 y 1970) cumplieron con la tarea de atraer el interés académico hacia un análisis preciso del desempeño legislativo en torno a los bienes públicos. Si bien estos trabajos pioneros presentaban complicaciones metodológicas por su simplicidad o su ineficiencia empírica, su aporte consistió en descubrir un nuevo campo de estudio en las iniciativas de ley.

Los estudios de segunda generación perfeccionaron las metodologías clasificatorias desarrolladas por los primeros autores. Asimismo, vincularon sus tipologías a conceptos como el de efectividad o conformación gubernamental para probar hipótesis de más amplio alcance. Sin embargo, fueron difíciles de exportar a otros contextos legislativos, en tanto que su aplicabilidad depende de elementos externos a la asamblea como un eficaz seguimiento mediático al trabajo parlamentario, la libertad de expresión en los medios o la institucionalización de los congresos.

La clasificación de las iniciativas de ley en los contextos de transición (y en general, en los escenarios contemporáneos de alta productividad legislativa) permite tener un primer acercamiento al desempeño legislativo, pues resulta al menos útil reconocer que los proyectos de ley varían entre sí, de acuerdo con los recursos que requieren para su promoción, las demandas a las que atienden, el objeto de transformación, el segmento poblacional al que afectan y el impacto jurídico-político que conllevan, entre otras cosas.

Hasta ahora, en México y América Latina se cuenta con pocos esfuerzos de clasificación de iniciativas de ley, que puedan explicar los procesos e intereses representativos de los legisladores más allá de sus propios países. Asimismo, muy pocos estudios que pongan en práctica sus clasificaciones se han trazado horizontes temporales amplios, por lo que aún quedan áreas grises en torno a los procesos longitudinales de transición y consolidación democrática vistos desde las preocupaciones legislativas de los representantes populares. Finalmente, la evaluación del trabajo y la productividad parlamentaria es un elemento no sólo de interés académico, sino que se relaciona con el ejercicio de una ciudadanía responsable, que requiere de instrumentos informativos lo suficientemente sólidos y objetivos para evaluar el desempeño de sus representantes.

El instrumento de evaluación aquí propuesto es sólo un intento por sistematizar una clasificación comparativa. Asimismo, tiene por objeto abonar a la democracia representativa proporcionando a los ciudadanos instrumentos para poder evaluar la labor de sus representantes, mediante criterios cualitativos que no reduzcan el desempeño parlamentario a meros conteos que colocan dentro de una misma categoría iniciativas de ley con objetivos autopromocionales, con aquellas propuestas que buscan un verdadero cambio en la colectividad y que abonan a la gobernanza de un país.

Sobre el autor

SERGIO ARTURO BÁRCENA JUÁREZ es politólogo por el Tecnológico de Monterrey y doctor en Ciencia Política por la UNAM. Es investigador de la Escuela de Humanidades y Educación (ITESM) y director de la consultoría Buró Parlamentario. Sus intereses de investigación se refieren al comportamiento y las instituciones legislativas. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: (con Rosa María Mirón y Ángel Gustavo López Montiel) *Los congresos en México: La representación política en el contexto de las reformas electorales* (2016); (con Yann P. Kerevel) “Democratización y representación legislativa en México” (*Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2017) y (con Julio Téllez del Río) “Transición democrática e institucionalización legislativa: el caso de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados de México” (*Confinés*, 2016).

Referencias bibliográficas

- Adler, Scott y John Wilkerson (2005) “The scope and urgency of legislation: Reconsidering bill success in the House of Representatives”, trabajo presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*, 1 a 4 de septiembre, Washington, D.C.
- Alcántara Sáez, Manuel; García Montero, Mercedes y Francisco Sánchez López (2005) *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alarcón Olguín, Víctor (2011) “El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto” en López, Raúl; Rivas, Fermín; Hernández, Alejandro y Alfredo Saine (coords.) *Estrategias y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República, pp. 173-188.
- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2007) “Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina” en O'Donnell, Guillermo; Tulchin, Joseph; Varas, Augusto y Adam Stubits (coords.) *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 7-37.
- Amorim Neto, Octavio y Fabiano Santos (2003) “The inefficient secret revisited: The legislative input and output of Brazilian deputies” *Legislative Studies Quarterly* 28 (4): 449-479.
- Anderson, William; Box-Steffensmeier, Janet y Valeria Sinclair-Chapman (2003) “The keys to legislative success in the U.S. House of Representatives” *Legislative Studies Quarterly*, 28 (3): 357-386.
- Bárcena Juárez, Sergio Arturo (2017) “Involucramiento legislativo sin reelección: La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015” *Política y Gobierno*, 24 (1): 45-79.

- Béjar Algazi, Luisa (2014) "Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?" *Política y Gobierno*, 2 (2): 327-349.
- Béjar Algazi, Luisa (2012) "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo" *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (4): 619-647.
- Bertino, María Paula (2015) "Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa" *Colombia Internacional* (83): 77-101.
- Blondel, Jean *et al.* (1970) "Legislative behavior. Some steps towards a cross-national measurement", *Government and Opposition*, 5 (1): 67-85.
- Cabrera Pantoja, Bárbara (2012) "Necesidad de una Métrica Legislativa" [pdf]. Ponencia presentada para el Congreso REDIPAL (Virtual V. Enero-agosto). Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-03-12.pdf>> [Consultado el 1 de diciembre de 2017].
- Calvo, Ernesto (2013) "El Congreso de la democracia: mayorías y consensos" *Revista SAAP*, 7 (2): 413-421.
- Casar, María Amparo (1999) "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El caso de México" *Política y Gobierno*, 6 (1): 83-128.
- CEEY (2009) *Evaluación del desempeño del Poder Legislativo*. México: Centro de Estudios Espinoza Yglesias.
- CESOP (2014) *Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Chasqueti, Daniel y Daniel Buquet (2004) "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso" *Política* (42): 221-247.
- Chávez, Víctor (2016a) "...Y los diputados, con mil 413 asuntos en la congeladora" *El Financiero*, 1 de mayo. Disponible en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/y-los-diputados-con-mil-413-asuntos-en-la-congeladora.html>> [Consultado el 1 de diciembre de 2017].
- Chávez, Víctor (2016b) "Diputados actuales son los más improductivos en 10 años" *El Financiero*, 24 de febrero. Disponible en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/diputados-actuales-son-los-mas-improductivos-en-10-anos.html>> [Consultado el 1 de diciembre de 2017].
- Cox, Gary; Morgenstern Scott y Leandro Wolfson (2001) "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina" *Desarrollo Económico*, 41 (163): 373-393.
- Crisp, Brian; Escobar-Lemmon, Maria; Bradford Jones; Mark Jones y Michelle Taylor-Robinson (2004) "Vote-seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies" *Journal of Politics*, 66 (3): 823-846.
- Dávila Estéfan, David y Lila Caballero Sosa (2005) *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación.

- Di Palma, Giuseppe (1976) "Rules and legislative outcomes in the Italian Parliament" *Legislative Studies Quarterly*, 1 (2): 147-179.
- DOF (2013) "Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 25/2011, promovida por la Procuradora General de la República, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz" *Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5307636&fecha=23/07/2013> [Consultado el 2 de enero de 2017].
- Dworak, Fernando (2013) "El mito de la productividad legislativa" [en línea]. *ADN Político*, 21 de enero. Disponible en: <<http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/01/19/opinion-el-mito-de-la-productividad-legislativa>> [Consultado el 2 de diciembre de 2017].
- Dworak, Fernando (2015) "¿Cómo se puede evaluar a un legislador?" [en línea]. *Sin embargo*, 2 de julio. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/opinion/02-07-2015/36384>> [Consultado el 2 de diciembre de 2017].
- Dworak, Fernando (2017) "La productividad legislativa y otros mitos" [en línea]. *Político.mx*, 20 de abril. Disponible en <<https://politico.mx/plumas/fernando-dworak/la-productividad-legislativa-y-otros-mitos/>>.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Mónica Miguel (2007) "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México" en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coords.) *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?* México: UAM / Porrúa, pp.209-230.
- Franco, Luciano (2017) "Regresan los diputados... y dan fin a improductivo periodo" *La Crónica*, 24 de marzo. Disponible en: <<http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1020487.html>> [Consultado el 2 de diciembre de 2017].
- García Montero, Mercedes (2007) "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos" *Lateinamerika Analysen*, 17 (2): 1-31.
- González Tule, Luis (2001) *Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?* Salamanca: Universidad de Salamanca, tesis de maestría.
- Howell, William; Adler, Scott; Cameron, Charles y Charles Riemann (2000) "Divided government and the legislative productivity of Congress, 1945-94" *Legislative Studies Quarterly*, 25 (2): 285-312.
- Jiménez Badillo, Margarita (2007) "Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina" *Opinião Pública*, 13 (1): 148-184.
- Lanzaro, Jorge; Buquet, Daniel; Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000) *Estudio de la producción legislativa, 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Llanos, Mariana y Detlef Nolte (2006) "Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas" *Política* (47): 29-54
- Lowi, Theodore (1964) "American business, public policy, case-studies and political theory" *World Politics*, 16 (4): 677-715.

- Lowi, Theodore (1972) "Four systems of policy, politics, and choice" *Public Administration Review*, 32 (4): 298-310.
- Macedo, Israel (2017) "Este es el partido que menos iniciativas presenta por diputado en San Lázaro" *Nación 321*, 1 de marzo. Disponible en: <<http://www.nacion321.com/congreso/este-es-el-partido-que-menos-iniciativas-presenta-por-diputado-en-san-lazaro>> [Consultado el 1 de diciembre de 2017].
- Mattson, Ingvar (1995) "Private members' initiatives and amendments" en Döring, Herbert (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt y Nueva York: Campus Verlag / St. Martin's Press, pp. 448-487.
- Mayhew, David (1991) *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- McIver, John y Edward Carmines (1981) *Unidimensional Scaling*. Newbury Park: Sage Thousand Oaks.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (coords.) (2002) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morlino, Leonardo (2012) "Observando las diferentes calidades de la democracia" *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1 (1): 9-48.
- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen (2002) "Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices" *Comparative Political Studies*, 35 (1): 5-34.
- Nacif, Benito (2006) *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*. Documentos de Trabajo, 183. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nava Polina, María del Carmen; Weldon, Jeffrey y Jorge Yáñez (2000) "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1988-1998" en Pérez, Germán y Antonia Martínez (coords.) *La Cámara de Diputados en México*. México: Cámara de Diputados / FLACSO / Porrúa, pp. 85-103.
- Pitkin, Hanna (1985) *El concepto de representación*. Madrid: FARESO.
- Puente, Khemvirg (2005) "A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government", trabajo presentado en la conferencia de la British Political Studies Association, 4 a 7 abril. Leeds, Reino Unido.
- Puente, Khemvirg (2009) "De la productividad legislativa a la eficiencia legislativa en el sistema de comisiones en el Senado mexicano" en Béjar, Luisa (coord.) *Qué hacen los legisladores en México*. México: UNAM / Porrúa, pp. 99-127.
- Ramos, Rolando (2018) "Se mantiene la baja confianza en las instituciones" *El Economista*, 1 de febrero. Disponible en: <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Se-mantiene-la-baja-confianza-en-las-instituciones-20180201-0145.html>> [Consultado el 1 de diciembre de 2017].

- Reporte Legislativo (2012) *Número Tres. LXI Legislatura (2009-2012)* [pdf]. México: Integralia. Disponible en: <<http://integralia.com.mx/content/publicaciones/007/RL3.pdf>> [Consultado el 3 de diciembre de 2017].
- Robles de la Rosa, Leticia y Tania Rojas (2016), “Congreso, caro e improductivo; dejan dos mil 131 pendientes” *Excelsior*, 19 de diciembre. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/19/1135132>> [Consultado el 1 de diciembre de 2017].
- Saúl, Lilia; Guazo, Daniela y Saúl Hernández (2016) “Diputados calientan la curul” *El Universal*, 8 de febrero. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/improductivos-85-de-diputados-48504.html>> [Consultado el 1 de diciembre de 2017].
- Taylor-Robinson, Michelle y Christopher Díaz (1999) “Who gets legislation passed in a marginal legislature, and is the label marginal legislature still appropriate?” *Comparative Political Studies*, 32 (5): 598-625.
- Ugalde, Luis Carlos (2003) “Desempeño legislativo en México” en Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince (coords.) *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Senado de la República / Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, pp. 175-195.
- Volden, Craig y Alan Wiseman (2014) *The Lawmakers: Legislative Effectiveness in the US Congress*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey, (2006) “Poder Legislativo. Tiempos de cambio” *Este País* (181): 36-40.

